

## Nr 109.

Av herr Norman m. fl., om avslag å Kungl. Maj:ts förslag  
angående inrättande av ett riksräkenskapsverk m. m.

Kungl. Maj:ts förslag i statsverkspropositionen om inrättande av ett riksräkenskapsverk ger oss anledning till följande motion.

Förhållandena i fråga om rikets räkenskaper och deras reviderande äro för närvarande i stora drag följande.

Räkenskaperna uppgöras av vederbörande redogörare, som äro ansvariga för deras såväl formella som materiella riktighet. En del av dem revideras inom egna verk och ingå sedan till kammarrätten för ytterligare granskning (*s. k. generell granskning*). Andra ingå direkt till kammarrätten och revideras där i första hand (*s. k. specifik granskning*). Den i kammarrätten försiggående granskningen, den *s. k. kamerala revisionen*, har till huvudsakligt syfte att med stöd av verifikationerna granska räkenskapens författningsenlighet, d. v. s. om inkomsterna äro upptagna enligt gällande lagar och författningar, exempelvis skatteförfattningarna, och om utgifterna äga stöd i gällande författningar såsom stater, reglementen, för anslags åtnjutande uppställda villkor o. d. Ett upptäckt fel föranleder till anmärkning mot redogöraren. Anmärkningen hänskjutes till kammarrättens avgörande, som, efter det redogöraren fått förklara sig, dömer över anmärkningens befogenhet. Revisorerna äro i sitt gransknings- och anmärkningsarbete fullt självständiga, d. v. s. de äga att själva avgöra, om en anmärkning skall framställas eller icke, och äro underkastade tjänstemannaansvar för vad av dem göres eller underlåtes.

Räkenskaperna tillhandahållas i mån av behov statskontorets riksbokslutsbyrå i och för uppgörande av *riksbokslutet*. Detta är en statistisk sammanställning av statens räkenskaper, som tjänar att visa, huru den ekonomiska förhållanden varit. *Bihang till riksdagens protokoll 1920. 4 saml. 38 häft. (Nr 109—112.)*

miska statsförvaltningen i verkligheten slagit ut jämförd med den uppgjorda statsbudgeten. Riksbokslutet uppställs därför efter samma normer som riksstaten. Vid den bearbetning av räkenskaperna, som erfordras för riksbokslutet, underkastas dessa s. k. *formell granskning*, d. v. s. det tillses, att räkenskaperna äro riktigt uppställda och icke innehålla räkenskapsmässiga fel, att inkomsterna och utgifterna äro uppförda å riktiga titlar m. m. dylikt. Därvid kan det hända, att vissa omföringar måste göras, exempelvis från en inkomsttitel till en annan eller från ett anslag till ett annat. Dylika omföringar verkställas utan redogörarens hörande, ingå icke i hans räkenskap och inverka icke på hans rätt. Riksbokslutet, sådant det uppgöres i statskontorets riksbokslutsbyrå, är ett årsbokslut och redovisar ställningen vid budgetårets utgång.

Under senare tid har inom bokföringskommittén försiggått ett särskilt riksbokslutsarbete avsett att försöksvis utröna möjligheten och lämpligheten av bokslutets uppgörande efter en annan metod, så beskaffad att en fortlöpande översikt över statsverkets ställning i fråga om inkomster och utgifter kan månadsvis erhållas. För sådant ändamål hava redogörarna att insända månatliga s. k. kassarapporter, utvisande ställningen i deras räkenskap vid månadsskiftet. Dessa kassarapporter bearbetas sedan och införas månad efter månad i en liggare uppställd efter samma principer som riksstaten. Härigenom varder, så att säga, ett bokslut uppgjort för varje månad, och rapport om ställningen enligt detta bokslut tillställs regeringen. Genom sammanförande av de särskilda månadsboksluten erhålles sedermera årsbokslutet. — Vid bearbetningen av kassarapporterna lär det befunnits nödigt att hava tillgång till den specificerade räkenskapen jämte verifikationer, vadan numera en avskrift av räkenskapen i erforderliga delar jämte verifikationer ingår till bokföringskommittén och där underkastas formell granskning, innan den lägges till grund för månadssiffrorna. Om fel därvid upptäckas, torde detta rättas efter kommunikation med redogöraren så att rätelsen vidtages i själva räkenskapen.

Den kungl. propositionen innehåller nu förslag därom, att revisionsavdelningen i kammarrätten och riksbokslutsavdelningen i statskontoret skola utbrytas ur respektive verk och sammanslås till ett räkenskapsverk, som skall övertaga såväl den kamerala revisionen som även räkenskapsföringen i riksbokslutsbyrån under chefskap av en generaldirektör med den beslutande myndighet, som i instruktionsförslaget anges.

De principiella betänkligheter, som möta mot en dylik anordning, synas kunna sammanfattas under följande huvudsakliga synpunkter.

Tyngdpunkten i det nya verket kommer uppenbarligen att ligga å rä-  
kenskapsföringen. Till denna komma arbetskrafterna i mån av behov att  
i främsta rummet användas. Om bokföringsarbetet skulle kräva arbets-  
krafter utöver de därför beräknade, komma de naturligtvis att tagas där  
de finnas tillgängliga. Endast vad som blir över kommer den kamerala  
revisionen tillgodo. Av omständigheternas makt kommer alltså denna re-  
vision att ställas i andra planet. Och dock torde just den kamerala revi-  
sionen ur statsförvaltningens synpunkt vara det viktigaste. Hur önskvärt  
det än må vara, att räkenskapernas *formella* uppställning och anordning  
är den bästa möjliga, så måste dock än angelägnare vara, att deras *reella*  
innehåll är riktigt och författningsenligt. Och detta reella innehåll är det  
som den kamerala revisionen har att övervaka. Ett förminskande eller  
förslappande av detta övervakande måste betecknas som synnerligen olyck-  
ligt, och att sammankopplingen med bokföringen kommer att leda till detta  
resultat kan på goda grunder befaras. Därtill må erinras därom, att en  
månatlig kameral revision, så anordnad som i förslaget avses, helt visst  
icke kan bliva så effektiv och lämna det resultat som revisionen av en  
årsräkskap. Olika revisorer på olika månader av samma räkskap, svå-  
righeten att gå tillbaka till redan behandlade månader, bristande samman-  
hängande överblick av det hela o. s. v. leda till minskning i effektiviteten,  
såsom utförligt påpekats i de från revisionshåll i ärendets föregående skeden  
framkomna yttrandena. Den forcering av den kamerala revisionen, som  
antagligen måste äga rum för att hålla den något så när i takt med rä-  
kenskapsföringen, verkar även i samma riktning.

Det har i de förslag angående ett riksrevisionsverk, som förut fram-  
kommit, ofta framhållits, att riksbokslutet skulle komma att grundas på  
kameralt reviderade räkskap. Detta är knappast riktigt försåvitt däri  
skall ligga, att vid riksbokslutet räkskapens kamerala riktighet skall vara  
slutgiltigt fastslagen. Ty även om det skulle lyckas att få revisionen verk-  
ställd och anmärkningarna framställda, när riksbokslutet bör vara färdigt,  
så måste dock flertalet av anmärkningarna då vara beroende på prövning.  
Därav följande rättelser måste alltså under alla förhållanden ske i en föl-  
jande räkskap. Nu är det så, att de kamerala anmärkningarna äro för  
*riksbokslutet* av ganska ringa betydelse. De uppgå aldrig till sådana belopp,  
att de kunna hava nämnvärt inflytande å riksstaten. Därför är det ock  
av ringa vikt, om de utklaras efter riksbokslutet. Det naturliga är att så  
sker och att de redovisas i en följande räkskap såsom uppdebiteringar å  
vederbörande titel. Ur revisionssynpunkt är årsrevision givet att föredraga

framför månadsrevision och även riksbokslutet skulle otvivelaktigt bäst tillgodoses därmed, att den kamerala granskningen såsom hittills hålles skild därifrån. Bokslutet komme då såsom nu och förut att visa ställningen sådan den är med reservation för blivande anmärkningsresultat.

En betänklighet av synnerlig betydelse mot det framlagda förslaget är den, att revisorernas nuvarande självständiga ställning slopas. Med hänsyn till de uttalanden, som från regeringshåll gjordes vid senaste lönereglering för kamrarrätten angående vikten och betydelsen av att åt revisorerna inrymdes en tryggad och fullt självständig ställning i avseende på rätten att framställa anmärkningar, verkar det överraskande att finna förslaget intaga en helt motsatt ståndpunkt. Revisorerna berövas helt och hållet den självständiga ställning, som för närvarande tillkommer dem och som tillgodojutes av underordnade revisioners tjänstemän såsom arméförvaltningens och marinförvaltningens revisorer m. fl. De nedsjunka till arbetande biträden, som hava att framlägga resultaten av sitt arbete för generaldirektören, i vissa fall för verket in pleno, och avvakta deras beslut om vad som skall åtgöras (se k. prop. sid. 257). Det ligger alltså i generaldirektörens (i vissa fall verkets) hand att bestämma, om en anmärkning skall föranleda vidare åtgärd eller icke. Han kan undertrycka vilken anmärkning eller vilket slag av anmärkningar han vill utan annan ansvarighet än den som föranledes av hans ställning såsom tjänsteman i allmänhet. Att på detta sätt göra granskningen av räkenskapens *författningens*enlighet, d. v. s. bedömandet ur administrativ juridisk synpunkt av räkenskapsposternas behörighet, beroende av i regel en enda persons omdöme kan omöjligen vara riktigt. Det framgår ock av den i propositionen intagna skrivelsen från kamrarrättens revisorer, huru kraftigt de reagera mot anordningen i fråga, och de av dem åberopade skälen däremot synas nog så bärande.

I sammanhang härmed förtjänar anmärkas, hurusom den ställning, som tillerkännes generaldirektören och verket i fråga om anmärkningars behandling, kan på ett betänkligt sätt försämma tredje mans ställning, då hans rätt är av en anmärkning beroende. I detta hänseende hänvisas till vad f. d. kamrarrättsrådet Widén anført i sitt i propositionen intagna särskilda yttrande.

Slutligen återstår att erinra om de kostnader, som det nya verket skulle medföra, och som under nuvarande statsekonomiska förhållanden måste tilläggas synnerlig betydelse. I propositionen säges att inrättandet skulle medföra någon besparing. Då inräknas emellertid i nuvarande kostnaden även utgifterna för den av bokföringskommittén anordnade bokförings-

byrån. Därest det arbete, som nu betingas därav att dubbla riksbokslut uppgöras, ej vidare erfordras, borde en mera betydande besparing kunna göras, om blott riksbokslutsarbetet ordnas utan den kostbara apparat som ett nytt ämbetsverk onekligen innebär.

Statens bokföringsväsen med vad därmed står i samband kräver otvivelaktigt en definitiv reglering. Det nuvarande provisoriska tillståndet kan och bör icke längre upprätthållas. I fråga härom kan naturligtvis ett fullständigt förslag i detta sammanhang ej framläggas, men vissa riktlinjer för ett förnyat övervägande kunna dock angivas.

Till en början synes antagligt, att riksbokslutet kan fortfarande lika väl som hittills uppgöras inom en byrå i statskontoret. Det är åtgärden att sammankoppla räkenskapsföringen med den kamerala revisionen som åstadkommer, att personalantalet blir så stort, att det ej lämpligen rymmes inom en byrå. Om den rationellt riktiga och ur andra synpunkter högst önskvärda åtgärden vidtages att låta den kamerala revisionen få vara oberoende av riksbokslutet, så bör den för detta senare arbete erforderliga personalen väl kunna organiseras som en byrå i statskontoret. Om, såsom antagligt torde vara, det befinnes önskvärt, att riksbokslutet uppgöres efter den metod, som inaugurerats av bokföringskommittén, krävas uppenbarligen ökade arbetskrafter utöver dem som nu finnas å statskontorets riksbokslutsbyrå. Men det bör därvid undersökas, huruvida det verkligen kan vara nödigt, att den s. k. formella granskningen för riksbokslutet bedrives i den omfattning, som för närvarande sker. Den har utvecklats till en i detalj så ingående granskning, att den i realiteten innebär, att räkenskapen göres om igen för riksbokslutet. Det synes dock kunna ifrågasättas, om icke så vederhäftiga räkenskaper, som exempelvis länens, skulle kunna användas som underlag för riksbokslutet, utan en så långt sträckt bearbetning. I den mån inskränkning häri kan ske nedsättes personalbehovet.

Med den sakkunskap på räkenskapsväsendets område, som måste förefinnas inom en riksbokslutsbyrå, lär ingen betänklighet kunna möta mot att åt statskontoret uppdraga det inseende över statens räkenskapsväsende och därmed sammanhängande funktioner, som enligt förslaget skulle tillkomma det nya verket.

Förbliver riksbokslutsarbetet inom statskontoret, bör givetvis den kamerala revisionen såsom hittills vara organiserad såsom en särskild avdelning av kammarrätten. Härigenom vinnes den obestriddiga fördel, att revisorerna i sitt arbete kunna bibehållas vid den självständiga ställning och det personliga ansvar för räkenskapsgranskningen, som de för närvarande

hava. Därav följer ock, att den kamerala revisionen fortfarande kan behållas såsom revision av avslutad årsräkenskap till fromma för dess effektivitet.

Av vikt är att vid en sådan anordning som den nu ifrågasatta instruktionellt uppdrages gränsen mellan formell och kameral revision. Detta möter ej heller någon svårighet, enär de äro till sin innebörd och sina verkningar av begreppslenligt olika art. Därigenom förebygges varje kollision mellan dessa arbeten liksom ock missförstånd och därå grundade oriktiga påståenden av den art, varå betänkandena angående riksrevisionsverket lämna talande exempel.

Att med anordningar efter dessa linjer en avsevärd besparing i den nu föreslagna utgiftssumman skulle göras, lider intet tvivel, då kostnaderna för det nya verkets presidium skulle bliva till väsentligaste delen överflödiga.

Det bör märkas, att ett ordnande av räkenskaps- och revisionsväsendet efter nu angivna linjer icke har någon som helst inverkan å den pågående räkenskapsreformen. Denna kan fortgå efter hittills utstakade linjer, även om omsorgen om dess vidare utförande anförtros åt statskontoret genom riksbokslutsbyrån.

Med anledning härav få vi föreslå,

att riksdagen ville, med avslag å Kungl. Maj:ts förslag om inrättande av ett riksräkenskapsverk, anhålla, att Kungl. Maj:t täcktes låta verkställa en ny utredning angående räkenskaps- och revisionsväsendets ordnande efter ovan angivna grundlinjer.

Stockholm den 21 januari 1920.

*David Norman.*

*Sven Persson.*

*Edvard Lithander.*

---